Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

SUSTAINABLE DEVELOPMENT

BRIEFING NOTE

Federal Commitments to Freshwater:
Three Generations of Sustainable Development Strategies

Highlights

- Integrated water resource management (IWRM) principles are being broadly integrated in the government's thinking.
- In the area of water, broader environmental commitments are taking precedence over greening government operations.
- A significant shift in the third generation of sustainable development strategies (SDS) demonstrates the impact of co-ordinated, specific guidance.

Background

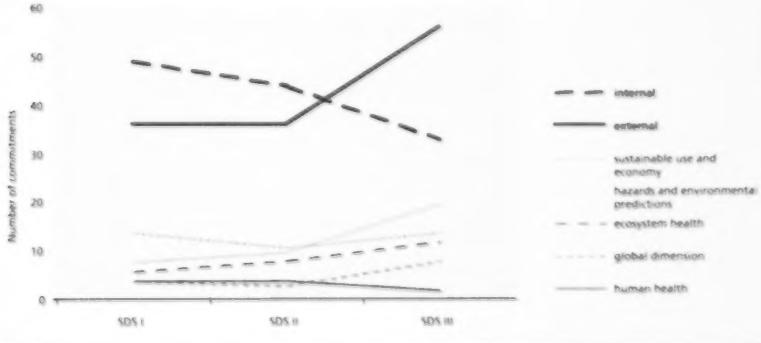
Through amendments to the *Auditor General Act* in 1995, most federal departments and agencies were required to prepare SDSs and to update them at least every three years. The first SDSs were tabled in the House of Commons December 1997, with updates in February 2001 and 2004.

Monitoring and reporting to Parliament and Canadians on progress in implementing departmental SDSs is the responsibility of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development (CESD). Consequently, recommendations from the CESD influence the preparation of subsequent departmental SDSs.

The sustainable development strategies present what departments/agencies will do to build a sustainable development platform in their policies, programs, and operations. The SDSs are not to contain initiatives that would proceed independently of the SDSs, nor those that are either well in hand or are proceeding along their own track. Therefore, the SDSs are not statements of business as usual but, rather, they drive change and outline the federal approach in handling sustainable development issues.

An examination of the three generations of SDSs tabled in Parliament to date paints a general picture of how the federal approach to freshwater has evolved over the last seven years, and allows an exploration of some of the drivers behind federal freshwater commitments. The study reveals the importance of centralized guidance in the establishment of water-related commitments in the departmental strategies.

FIGURE 1
Water-Related Commitments by Type in the Three Generations of SDSs[1]



1 The external commitments are divided into the five categories used by the framework document developed by the Interdepartmental Water ADMs Committee (IWAC).

Canada

Freshwater-Related Policies and International Commitments with Potential to Impact Departmental SDSs

The SDSs evolve with each subsequent generation, as departments/agencies gain a better understanding of the concept of sustainable development in the context of their mandate. Departments/agencies have gradually started to use the SDS process to outline how new and existing departmental policies and programs will adjust to advance sustainable development, rather than simply casting business-as-usual plans in a sustainable development light. In addition, federal sectoral policies are evolving and increasingly include sustainable development considerations as reflected in and perhaps influenced by the SDSs. The question, however, is whether the pace of the evolution of SDSs and their policy impact is satisfactory.

The Federal Water Policy (FWP) dates from 1987[2]; although there have been attempts to revise or update it, notably in 1998, the 1987 text still stands. However, some have argued that the FWP has not been vigorously pursued in federal water-related commitments, including those presented in the SDSs.

The Walkerton tragedy of 2000 was a major driver for the water file in several departments. It led to the preparation of a document reviewing the then-current federal activities in freshwater and describing potential priorities, emphasizing safe drinking water. The Department of Justice established the Water Issues Network, comprising legal counsels from 17 federal departments, which examined the extent of federal jurisdiction in freshwater management. This study sought to clarify departmental water-related mandates.

The 2002 Johannesburg Plan of Implementation agreed to at the World Summit on Sustainable Development provided impetus for further developments of federal freshwater policies, as it includes a commitment to the development of national integrated water resources management strategies and water efficiency plans by 2005. Departmental SDSs, however, do not articulate clearly whether their freshwater commitments stem from international water-related commitments.

The summer 2003 formation of the Interdepartmental Water ADMs Committee (IWAC) under the joint leadership of Environment Canada and Health Canada bodes well for increased interdepartmental co-ordination, and for raising the profile of water issues within the federal government. The IWAC has developed a framework for the federal government's freshwater activities, and priorities are being identified.

The Evolution of Freshwater in the SDSs

In 1995, *A Guide to Green Government* presented a framework for federal departments and agencies in the preparation of their first SDSs. Appendices elaborated on specific opportunities and best practices, including water use. Many of the ideas and principles in that document, however, proved to be difficult for departments/agencies to integrate in their policies and programs. Therefore, the 1997 generation of SDSs did not generally present clear and measurable commitments.

In 2001, stemming from the audit of the federal role in protecting and preserving the Great Lakes and St. Lawrence River basin, the CESD urged the federal government to:

- revisit its priorities in the area of freshwater management and identify those of greatest importance;
- clearly define the roles and responsibilities of the federal departments/agencies involved in water issues; and
- establish funding and programming to take action on the identified priorities.

In 2002, the CESD recommended that the Privy Council Office (PCO) provide leadership for the preparation of the third generation of SDSs. The PCO assigned the leadership role to the Deputy Ministers' Environment and Sustainable Development Coordinating Committee (ESDCC). In 2003, Natural Resources Canada led the preparation of a document meant to provide guidance to departments/agencies as they prepared their third SDSs. A short list of key priorities, including freshwater, was proposed, and it was

2 The Federal Water Policy of 1987 includes five strategies for protecting and enhancing the quality of the water resource, and promoting the wise and efficient management and use of water.

106-03367/

distributed in the fall of 2003 to the deputy ministers of all departments/agencies that prepare SDSs. Unfortunately this was too late in the cycle to influence some departmental SDSs, but the analysis below suggests that this guidance document influenced many departmental strategies.

The Commissioner highlighted different general concerns about each generation of SDSs, which also apply to the water-related commitments in the SDSs:

- Many departments/agencies have difficulty establishing meaningful and measurable targets, limiting reporting of progress and implying that some departments/agencies treat it as a paper exercise.
- There is a lack of interdepartmental co-ordination in preparing and implementing SDSs.
- Adequate management systems have not been put in place to implement the SDSs.
- There is no "Government of Canada" perspective on sustainable development, leading to a lack of senior management leadership.

One of the greatest difficulties in analyzing the SDSs is the variability in magnitude of what is considered and presented by the departments/agencies as a "target". For example, one Natural Resources Canada target in its third SDS was the preparation of a chapter of an Environment Canada document on threats to water availability in Canada. This larger document was not considered a separate target in the Environment Canada report, but rather as a part of a larger target. In effect, this Environment Canada target was two orders of magnitude larger than the corresponding Natural Resources Canada target. Such disparities in the magnitude of targets presented may explain why Environment Canada, having the federal lead on most aspects of freshwater and therefore generally the largest water-related targets, has fewer external water-related targets over the three generations of SDSs than Agriculture and Agri-Food Canada, Natural Resources Canada, Indian and Northern Affairs Canada, or Health Canada. It may also be that because water is part of Environment Canada's usual business to a greater extent than other departments/agencies, it was not included in the SDS, which is not intended to present business-as-usual activities.

Departmental Water-Related Commitments in the Three Generations of SDSs

Water still does not appear in the SDSs as an interdepartmentally co-ordinated issue, although there are encouraging signs. While the current institutional governance of water leads to fragmentation of the issue between many federal departments and agencies with various mandates regarding water, the IWAC is well positioned to provide guidance and specify government-wide priorities in regard to freshwater.

The guidance document provided to the Interdepartmental Network on Sustainable Development Strategies by the ESDCC co-chairs before tabling the third SDSs did have an impact on how a number of departments/agencies approached their SDSs and set priorities. Three priorities were suggested for departments/agencies: greening operations, water, and meeting the World Summit on Sustainable Development goals. Based on a review of the departmental water-related commitments in the three generations of SDSs[3]:

- The total number of water-related commitments is highest in the third generation of SDSs – 89 commitments (SDS I – 85, SDS II – 80).
- The number of departments/agencies that made external (beyond departmental operations) water-related commitments is highest in the third generation of SDSs – 11 departments/agencies (SDS I - 9, SDS II – 8).
- The number of external water-related commitments increased significantly in the third generation of SDSs (Figure 1).
- There has been a reduction in the number of internal water-related commitments (greening operations) (Figure 1). This most likely reflects a broader perspective and the advances already made in this area, rather than any decreased commitment to greening government operations in the area of water.

3 A complete listing of water-related commitments by department/agency in all three generations of SDSs can be found in a companion document to this Briefing Note, available on the PRI web site <www.policyresearch.gc.ca/doclib/SD_BN_Federal_tables_e.pdf>.

Despite the occurrence of the Walkerton and North Battleford tragedies, human health-related commitments appear to have declined in the third generation (from 5% of the total water-related commitments in the first two generations of SDSs to 2% in the third generation), while ecosystem health-related commitments have increased (7% in SDS I, 10% in SDS II, and 15% in SDS III). This may reflect an increased uptake of the principles of IWRM, under which protecting source-water quality is understood to be key to protecting human health. It may also reflect the fact that there are human health and environment initiatives already underway and that, therefore, their inclusion in the SDSs would not be considered strategic.

Overall, the number of water-related commitments remains limited in comparison with the total number of commitments made in the SDSs. Water-related commitments increased slightly from approximately 3% in the first two generations to approximately 8% of the total in the third generation of SDSs.

Conclusions

Several departments that have a role in the environment (beyond the impact of their own operations) have clearly adopted a more outward-looking view of sustainable development. The continued activities of the IWAC can be expected to yield significant benefits in the near future. In particular, the priority list for freshwater being developed by the IWAC should serve as a basis for co-ordinating departmental activities on freshwater through the fourth generation of SDSs, and through other means.

The SDSs appear to be starting to fulfill their intended role of influencing policy, at least with regards to water.

Further reading

Additional information, including data tables, can be found on the PSI web site at <www.policyresearch.gc.ca/doclib/SD_IIN_Federal_tables_e.pdf>.

CESD annual reports to Parliament discussing issues related to freshwater and to overall content of the SDSs, previously, the reports from 2001, 2002, 2003, which can be found at <www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/00reports_e.html>.

Departmental Sustainable Development Strategies <www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cesd.nsf/html/deptsd_e.html>. Accessed February 16, 2005.

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

DÉVELOPPEMENT DURABLE

NOTE D'INFORMATION DU PRP

Engagements du gouvernement fédéral en matière d'eau douce : trois générations de stratégies de développement durable

Faits saillants

- Les principes de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) sont inclus de façon systématique dans la démarche gouvernementale.
- Dans le domaine de l'eau, de plus grands engagements en matière d'environnement prennent le pas sur les opérations gouvernementales d'écologisation.
- Les stratégies de développement durable (SDD) de la troisième génération illustrent l'incidence d'une orientation coordonnée, spécifique.

Contexte

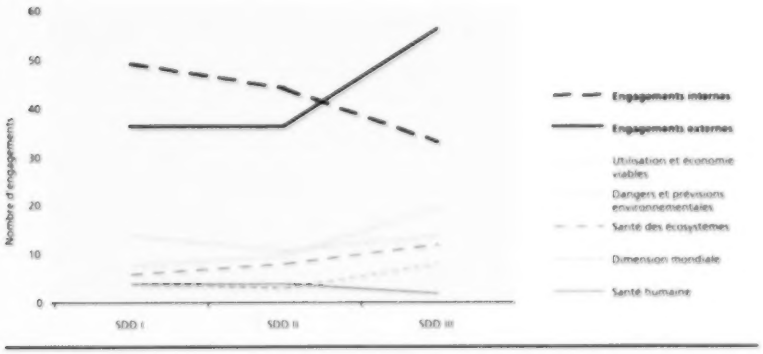
En vertu de modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général*, la plupart des ministères et organismes du gouvernement fédéral sont tenus de préparer des SDD et de les mettre à jour au moins à tous les trois ans. Les premières SDD ont été déposées à la Chambre des communes en décembre 1997 avec des mises à jour en février 2001 et 2004.

Il appartient au commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) de contrôler l'état d'avancement de la mise en œuvre des SDD ministérielles et d'en rendre compte au Parlement et aux Canadiens. Ses recommandations influent donc sur l'élaboration des SDD ministérielles ultérieures.

Les SDD sont des documents stratégiques faisant état de ce que les ministères/organismes entendent faire pour mettre en place une plateforme de développement durable (DD) dans leurs politiques, programmes et opérations. On n'a pas à y répertorier les initiatives indépendantes, ni celles qui sont en cours ou qui suivent leur propre voie. Dès lors, il ne faudrait pas assimiler les SDD aux pratiques d'affaires courantes mais bien plutôt à des points de repère aptes à orienter le changement et à illustrer l'approche fédérale au regard des enjeux du DD.

L'examen des trois générations de SDD déposées devant le Parlement jusqu'à maintenant nous donne une bonne idée générale de la façon dont a évolué, ces sept dernières années, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral au regard de l'eau douce; il permet en outre d'explorer

FIGURE 1
Engagements relatifs à l'eau dans les SDD des trois générations par catégorie[1]



1 Les engagements externes se répartissent entre les cinq catégories retenues dans le document cadre élaboré par le Comité interministériel des SMA sur l'eau (CISE).

Canada

certains des éléments qui sous-tendent les engagements fédéraux en la matière. L'étude fait ressortir l'importance d'un encadrement centralisé lorsqu'il y a lieu d'énoncer, dans les stratégies ministérielles, des engagements relatifs à l'eau.

Politiques relatives à l'eau douce et engagements internationaux susceptibles d'influer sur les SDD ministérielles

Les SDD évoluent d'une génération à l'autre, à mesure que les ministères/organismes approfondissent le concept du développement durable dans le contexte de leur mandat. Graduellement, les ministères/organismes ont commencé à recourir au processus des SDD pour illustrer comment les politiques et programmes ministériels, qu'ils soient nouveaux ou non, s'adapteront en fonction du DD – plutôt que de simplement concevoir des plans correspondant aux pratiques d'affaires courantes qui tiennent compte du DD. Mentionnons, en outre, que les politiques sectorielles fédérales se transforment également; de plus en plus, elles englobent des facteurs indissociables du DD – facteurs qui reflètent les SDD et qui ont peut-être même été influencés par ces dernières. Dès lors, la question consiste à savoir si l'incidence politique et le rythme de l'évolution des SDD sont satisfaisants.

La Politique fédérale relative aux eaux date de 1987[2]. Bien qu'on ait tenté de la réviser ou de l'actualiser, notamment en 1998, le texte de 1987 est toujours en vigueur. Certains ont toutefois soutenu que la Politique fédérale relative aux eaux n'avait pas été vigoureusement mise en œuvre dans les engagements fédéraux relatifs à l'eau, y compris dans ceux figurant dans les SDD.

La tragédie de Walkerton, en 2000, a constitué l'un des éléments moteurs du dossier de l'eau dans plusieurs ministères fédéraux. Elle a conduit à la rédaction d'un document dans lequel on revoyait les activités fédérales en cours touchant à l'eau douce et où on décrivait les priorités potentielles en la matière, en mettant l'accent sur la salubrité de l'eau potable. Le ministère de la Justice a également mis en place le *Water Issues Network*, dans le cadre duquel des conseillers juridiques de 17 ministères fédéraux ont étudié l'étendue du champ de juridiction du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion de l'eau douce. Cette étude visait à clarifier les mandats des ministères/organismes relatifs à l'eau.

Le *Plan de mise en œuvre de Johannesburg* adopté lors du Sommet mondial sur le développement durable (2002) a donné l'impulsion voulue pour étoffer les politiques fédérales en matière d'eau douce : on s'y engageait à élaborer, pour 2005, des stratégies nationales de gestion intégrée des ressources en eau et des plans d'efficience en la matière. Les SDD ministérielles ne précisent toutefois pas clairement si les engagements relatifs à l'eau douce qui y figurent résultent des engagements internationaux.

La création, à l'été 2003, du Comité interministériel des SMA sur l'eau (CISE) – sous la gouverne d'Environnement Canada et de Santé Canada – augure bien d'une meilleure coordination interministérielle à cet égard et d'une priorisation des problèmes relatifs à l'eau au sein de l'appareil gouvernemental fédéral. Le CISE a conçu un cadre permettant de cerner les activités et les priorités du gouvernement fédéral au regard de l'eau douce.

Les SDD et l'eau douce

En 1995, un *Guide de l'écogouvernement* offrait, aux ministères/organismes fédéraux, un cadre d'orientation apte à faciliter la préparation des premières SDD. Des annexes développaient des possibilités précises et des pratiques exemplaires – y compris au chapitre de l'utilisation de l'eau. Toutefois, bon nombre des idées et principes exposés dans ce document se sont révélés difficiles à intégrer aux politiques et aux programmes des ministères/organismes. Ainsi, en règle générale les SDD de 1997 n'offraient pas d'engagements clairs et mesurables.

En 2001, dans la foulée de l'examen du rôle fédéral en matière de protection et de préservation du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, le CEDD pressait le gouvernement fédéral :

- de revoir ses priorités par rapport à la gestion de l'eau douce et de cerner les plus importantes;
- de définir clairement les rôles et responsabilités des ministères/organismes fédéraux associés aux enjeux relatifs à l'eau;
- de prévoir des fonds et des programmes permettant d'agir à l'égard des priorités circonscrites.

2 La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 compte cinq stratégies afin de protéger et améliorer la qualité des ressources hydriques, et encourager une gestion et une utilisation intelligentes et efficientes de l'eau.

En 2002, le CEDD recommandait que le Bureau du Conseil privé (BCP) assure le leadership de l'élaboration des SDD de la troisième génération. Le BCP a attribué ce rôle au Comité de coordination pour l'environnement et le développement durable (CCEDD), formé de sous-ministres. En 2003, Ressources naturelles Canada a chapeauté la préparation d'un document d'orientation pour assister les ministères et organismes dans la préparation des troisièmes SDD. On y proposait une courte liste de priorités clés, dont l'eau douce, qui, à l'automne 2003, a été distribué aux sous-ministres de tous les ministères/organismes qui avaient à élaborer des SDD. Malheureusement, ce document arrivait trop tard dans le processus pour influencer certaines SDD des ministères. Cependant selon l'analyse dont on fait état ci-dessous ce document d'orientation a, à n'en pas douter, influé sur nombre de stratégies ministérielles.

Le commissaire a fait ressortir diverses préoccupations générales au sujet de chacune des générations des SDD, qui s'appliquent également aux objectifs relatifs à l'eau figurant dans ces stratégies :

- la difficulté qu'éprouvent maints ministères/organismes à fixer des cibles concrètes et mesurables limite considérablement l'établissement de rapports sur les progrès réalisés et laisse entendre que, dans certains cas, on assimile les SDD à un exercice théorique;
- l'absence de coordination interministérielle quant à la préparation et à la mise en œuvre des SDD;
- le fait qu'on n'ait pas prévu de systèmes adéquats de gestion pour mettre en œuvre les SDD;
- l'absence d'une perspective pangouvernementale à l'égard du DD, ce qui a entraîné une absence de leadership de la haute direction.

L'une des difficultés majeures auxquelles on se heurte lors de l'analyse des SDD réside dans la variabilité de l'importance qu'accordent les ministères/organismes à ce qu'ils considèrent et présentent comme une « cible ». Par exemple, dans sa SDD de la troisième génération, RNCan se fixait comme cible de rédiger un des chapitres d'un document d'Environnement Canada (EC) traitant des menaces de la disponibilité de l'eau au Canada. Le document complet n'était pas assimilé à une cible distincte dans le rapport d'EC, mais plutôt comme étant une partie d'une cible plus grande. En fait, cette cible d'EC était d'un ordre de grandeur deux fois supérieur à la cible correspondante de RNCan. De tels écarts quant à l'ampleur des cibles présentées peuvent expliquer pourquoi EC, qui occupe le devant de la scène fédérale pour la plupart des aspects du dossier de l'eau douce et qui, en règle générale, se fixe les cibles les plus ambitieux en rapport avec l'eau, présente moins des cibles externes dans les SDD des trois générations, que des ministères comme Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ressources naturelles Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada ou, encore, Santé Canada. On peut également penser que l'eau étant davantage associée aux pratiques d'affaires courantes d'EC que ce n'est le cas dans d'autres ministères/organismes, elle n'a pas été intégrée à la SDD ministérielle (celle-ci ne devant pas faire état des pratiques d'affaires courantes).

Engagements ministériels au regard de l'eau dans les SDD des trois générations

Dans les SDD, l'eau ne figure toujours pas comme un enjeu faisant l'objet d'une coordination interministérielle, bien qu'on décèle des signes encourageants allant dans ce sens. Si l'actuelle gouvernance institutionnelle de l'eau mène à la fragmentation de la problématique entre nombre de ministères/ d'organismes fédéraux dotés de divers mandats à l'égard de l'eau, le CISE est bien placé pour donner des directives et préciser les priorités pangouvernementales en ce qui concerne l'eau douce.

Le document d'orientation transmis au Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable par les coprésidents du CCEDD, avant le dépôt des troisièmes SDD, a eu une incidence, dans de nombreux ministères/organismes, sur la conception des SDD et sur l'établissement des priorités. Trois priorités étaient proposées aux ministères/organismes : l'écologisation des opérations, l'eau, le respect des objectifs fixés lors du Sommet mondial sur le développement durable. Un examen des engagements ministériels figurant dans les SDD des trois générations[3] nous révèle :

- que le nombre d'engagements relatifs à l'eau est plus élevé dans les SDD de la troisième génération – 89 engagements (SDD I : 85; SDD II : 80);

3 On trouvera, dans un document complémentaire à cette note d'information, une liste complète des engagements liés à l'eau, par ministère/organisme, dans les trois générations de SDD; ce document est accessible sur le site web du PRP : <www.recherchepolitique.gc.ca/doclib/SD_BN_Federal_tables_f.pdf>.

- que le nombre de ministères/d'organismes qui ont pris des engagements externes relatifs à l'eau (par engagements externes, on entend des engagements qui débordent des activités ministérielles) est plus élevé dans les SDD de la troisième génération – 11 ministères/organismes (SDD I : 9; SDD II : 8);
- que le nombre d'engagements externes relatifs à l'eau s'est accru considérablement dans les SDD de la troisième génération (Figure 1);
- qu'il y a eu réduction du nombre d'engagements internes relatifs à l'eau (écologisation des opérations) (Figure 1); très probablement, une telle situation ne tient pas tant au recul des engagements au regard de l'écologisation des opérations gouvernementales dans le domaine de l'eau qu'à une plus vaste perspective, ainsi qu'aux progrès déjà réalisés.

Malgré les tragédies de Walkerton et de North Battleford, les engagements relatifs à la santé humaine semblent avoir accusé une baisse dans les SDD de la troisième génération (ils représentaient 5 % du total des engagements figurant dans les SDD de chacune des deux premières générations et ne représentent plus que 2 % de tous les engagements des SDD de la troisième génération), alors que les engagements liés à la santé des écosystèmes sont en hausse (7 % du total des engagements dans les SDD I, 10 % dans les SDD II et 15 % dans les SDD III). Ce qui peut être attribuable à une acceptation accrue des principes de la GIRE, qui veulent que la protection de la qualité des approvisionnements en eau soit essentielle à la protection de la santé humaine. Ceci peut aussi tenir au fait que des initiatives axées sur la santé humaine et sur l'environnement sont déjà en cours et que, dès lors, leur intégration dans les SDD ne saurait être considérée comme stratégique.

Dans l'ensemble, le nombre d'engagements relatifs à l'eau demeure restreint si on le compare au nombre total d'engagements pris dans les SDD; il a quand même accusé une légère hausse (d'environ 3 % dans les SDD des deux premières générations à environ 4 % du total dans les SDD de la troisième génération).

Conclusions

Plusieurs des ministères qui ont un rôle à jouer au chapitre de l'environnement (rôle qui ne se limite pas à la stricte incidence de leurs propres opérations) ont clairement adopté une vision plus ouverte sur l'extérieur du développement durable. On peut s'attendre à ce que les activités continues du CISE débouchent sur d'importants avantages dans un proche avenir. Notamment, la liste des priorités afférentes à l'eau douce élaborée par le CISE devrait servir de point de départ à la coordination des activités ministérielles axées sur l'eau à travers les SDD de la quatrième génération, ainsi que sous d'autres formes.

Les SDD semblent commencer à remplir le rôle pour lequel elles ont été créées, influer sur la politique, à tout le moins au regard de l'eau.

Lectures complémentaires

Le site web du PRP <www.recherchepolitiques.gc.ca/doclib/SD_BN_Federal_tables_f.pdf> contient d'autres renseignements (des tables de données, par exemple).

Les rapports annuels du CEDD à la Chambre des communes portant sur les enjeux de l'eau douce ainsi que sur le contenu des SDD; précisément ce sont les rapports de 2001, 2002, 2003, accessibles sur le site web du CEDD <www.oag-bvg.gc.ca/domino/autres.nsf/html/99repm_f.html>.

Stratégies de développement durable ministérielles <www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/deptsd_f.html>, consulté le 16 février 2005.